

## Working Papers in Economic History

---

February 2017

WP 17-02

# Capacidad del estado, democracia y política en la Segunda República (1931-1936). El fracaso de la reforma agraria en España

*Juan Carmona y James Simpson*

### Abstract

El fracaso de los gobiernos republicanos para llevar a cabo una amplia reforma agraria redistributiva ha recibido diferentes explicaciones tales como la sistemática oposición de los terratenientes, la escasa voluntad política del gobierno de Azaña de 1931-33, o las restricciones presupuestarias. Sin embargo, la reforma agraria republicana se enfrentó a otros problemas de muy distinta naturaleza. Por una parte, el hecho de no haber participado en la Primera Guerra Mundial explica que, ni el estado se viera obligado a incrementar su capacidad de intervención en la economía, ni las élites terratenientes experimentaran una disminución de su poder económico como en el resto de los países participantes. Por otro, es el enorme desafío que supone para un estado modificar completamente la organización agrícola de una parte considerable del país, y la falta de tierras suficientes para redistribuir sin debilitar los derechos previos de otros cultivadores. Finalmente, el caso español pone de relieve la dificultad de acometer una reforma agraria en un sistema democrático.

**Keywords:** conflictos rurales, reforma agraria, Segunda República española.

**JEL Classification:** N54; O13; Q15; R52

**Juan Carmona:** Departamento de Ciencias Sociales e Instituto Figuerola.  
Universidad Carlos III, Calle Madrid, 135, 28903 Getafe, Spain).

E-mail: [juan.carmona@uc3m.es](mailto:juan.carmona@uc3m.es)

[http://www.uc3m.es/portal/page/portal/dpto\\_ciencias\\_sociales/home/faculty/juan\\_carmona](http://www.uc3m.es/portal/page/portal/dpto_ciencias_sociales/home/faculty/juan_carmona)

**James Simpson:** Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Figuerola  
(Universidad Carlos III, Calle Madrid, 135, 28903 Getafe, Spain).

E-mail: [james.simpson@uc3m.es](mailto:james.simpson@uc3m.es)

[http://www.uc3m.es/portal/page/portal/dpto\\_ciencias\\_sociales/home/faculty/james\\_simpson](http://www.uc3m.es/portal/page/portal/dpto_ciencias_sociales/home/faculty/james_simpson)

*Publisher:*

Carlos III University of Madrid. Figuerola Institute of Social Sciences History

[www.uc3m.es/if](http://www.uc3m.es/if)

*Series:*

Working Papers in Economic History

ISSN: 2341-2542

*Electronic version of these working paper series available on:*

<http://hdl.handle.net/10016/16>



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

## **Capacidad del estado, democracia y política en la Segunda República (1931-1936). El fracaso de la reforma agraria en España<sup>1</sup>.**

Juan Carmona y James Simpson (Universidad Carlos III de Madrid)

*"Only war can shake the English Land system"* (Offer, 1991, 17).

*"Hágase, pues, el experimento. Y a ver que pasa"* (Vazquez Humasqué, 1931, 44).

El fracaso de los gobiernos republicanos para llevar a cabo una amplia reforma agraria redistributiva ha recibido diferentes explicaciones. Las más habituales incluyen la sistemática oposición de los terratenientes, incluido el intento de golpe de estado en julio de 1936, la escasa voluntad política del gobierno de Azaña de 1931-33, o las restricciones presupuestarias resultado de la adopción de unas políticas económicas ortodoxas<sup>2</sup>. Estas diferentes causas comparten una rasgo común como es el hecho de atribuir el fracaso a factores exógenos al planteamiento o desarrollo de la propia reforma, permitiendo a Malefakis asegurar en una conocida cita que "...si el gobierno se hubiera mostrado dispuesto y capaz de actuar con energía, la reforma hubiera podido ser un éxito, y los muchos errores cometidos hubieran parecido no tener importancia"<sup>3</sup>.

Sin embargo, resulta muy llamativo el contraste entre las dificultades de los gobiernos republicanos para llevar a cabo la reforma agraria española y el aparente éxito de las numerosas reformas redistributivas puestas en marcha durante el periodo de entreguerras, desde México a los países de la Europa Central y Oriental, un éxito que tampoco pasó desapercibido entre los propios contemporáneos españoles. Una de las características comunes a estos países y que precisamente los diferenciaba del caso español, era su participación en la Primera Guerra Mundial o haber experimentado una revolución política, como en México o Rusia, por ejemplo, unos factores que resultaron determinantes en su capacidad para llevar a cabo una reforma agraria. Una de estas ventajas era, o bien disponer de las tierras confiscadas a las élites enemigas, o bien contar con la mayor aquiescencia, incluso temporal, de las élites terratenientes tras una situación excepcional y por razones políticas. La ocupación militar extranjera o el propio impacto del conflicto es

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha contado con la financiación de los proyectos del Ministerio de Ciencia e Innovación ECO2012-36213 y ECO2015-66196-P (MINECO/ FEDER, EU).

<sup>2</sup> Malefakis 1971; más recientemente Robledo, 1996, 2012b y 2014.

<sup>3</sup> Malefakis, 1971, 277

uno de los factores que esgrimen Griffin, Khan e Ickowitz para explicar igualmente el éxito de reformas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en Taiwán, Japón, Corea, o Italia<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva, el caso español parece singularizarse por carecer de unas élites terratenientes nacionales o extranjeras fácilmente expropiables, de forma que sus gobiernos se vieron así limitados por las típicas restricciones de las reformas redistributivas más clásicas, esto es, la necesidad de indemnizaciones, y acometer una profunda transformación de la economía rural para hacer viable el proyecto, y en un plazo relativamente corto. La ausencia de buenas estadísticas rurales explica el exceso de ambición de una ley que consideraba posible redistribuir la mitad de la superficie útil de las regiones latifundistas entre gran parte de su población activa agraria, incluyendo a los jornaleros, sin contar con los medios administrativos y humanos para ponerla en aplicación<sup>5</sup>. Además, los factores climáticos característicos de las zonas latifundistas, tampoco favorecía el modelo de explotaciones individuales con cultivo intensivo, como en otras partes de la Península o en Europa Occidental. Por último, los gobiernos republicanos y la literatura posterior han subestimado significativamente la enorme resistencia que habría generado una transferencia de recursos de esta envergadura<sup>6</sup>.

Sin embargo, el éxito de las invasiones de tierra de 1932 y 1936 en Extremadura, o la potencialidad del rescate de los bienes municipales, parecen sugerir que una reforma de “abajo arriba”, en la que la iniciativa descansara en las organizaciones locales o en el poder municipal, sí habría podido solventar las dificultades de una reforma más burocratizada o de “arriba-abajo”<sup>7</sup>. Pero si bien una ventaja de una reforma con iniciativa local es resolver los problemas de información sobre la calidad y cantidad de tierras y sobre las demandas sociales, no podía realizarse sin conflictos dado que suponía una reorganización de los derechos de acceso a la tierra de buena parte de la población activa agraria local (y forastera) incrementando la resistencia a la reforma de los propietarios y arrendatarios o trabajadores que dependían de estos. Debe reconocerse, sin embargo, que la reforma agraria española sí conoció un éxito inesperado a partir del inicio de la Guerra Civil, con masivas redistribuciones de tierra, aunque esto no solo no contradice nuestro argumento sino que lo confirma, dado que se debió precisamente al hecho de estar en condiciones de

---

<sup>4</sup> Griffin, Khan e Ickowitz , 2002.

<sup>5</sup> Las dificultades que experimenta un estado con una lógica burocrática al intervenir en una comunidad con conocimientos y prácticas locales en Scott, 1998, 24.

<sup>6</sup> Los problemas de redistribuir tierras en sistemas democráticos en el caso latinoamericano en Albertus y Menaldo, 2013, 575-78.

<sup>7</sup> Robledo, 2012<sup>a</sup>.

confiscar las tierras de los desafectos al régimen y entregarlas a sus afines, como en otras reformas redistributivas del periodo de entreguerras.

En la primera parte de este artículo mostraremos el contexto internacional en el que se produjo la reforma agraria. Los distintos tipos de demandas de reformas y su heterogenidad es el objeto de la segunda parte. A continuación desarrollamos la explicación de porqué fracasó la reforma agraria de “arriba-abajo”; en un cuarto analizamos las condiciones y problemas de una reforma agraria campesina (de “abajo-arriba”) a priori más exitosa, en un estado democrático, antes de terminar con unas conclusiones.

## **1. La cuestión agraria en Europa en el periodo de entreguerras.**

Una de las consecuencias más notables de la Primera Guerra Mundial fue la oleada sin precedentes de reformas agrarias redistributivas en 14 de los 20 países que formaban Europa entre 1919 y 1926<sup>8</sup>. Se transfirieron 22,8 millones de hectáras, principalmente a expensas de los grandes terratenientes alemanes, austriacos, húngaros y rusos<sup>9</sup>. Esta oleada afectó esencialmente países del centro y este de Europa, y parcialmente Italia, pero no a países de Europa Occidental, con la excepción de muy limitadas reformas en Alemania y Austria<sup>10</sup>. Todos estos países comparten ciertas características, tales como el haber participado en la Primera Guerra Mundial, problemas asociados a la creación de nuevos estados, y una elevada concentración de la propiedad. El hecho de que esta guerra fuera total supuso una movilización sin precedentes de soldados y recursos y una reorganización de las economías, destacando el crecimiento del papel del estado<sup>11</sup>. Todos ellos sufrieron reajustes de fronteras, en muchos casos obtuvieron su independencia y tuvieron problemas de minorías nacionales, dentro o fuera de sus fronteras. Finalmente, una parte significativa de la propiedad que se hallaba en manos de las aristocracias imperiales rusas, alemanas, turcas o austrohúngaras, fue el principal objetivo de las reformas agrarias<sup>12</sup>.

### **[GRÁFICO 1]**

La lectura de la literatura y prensa española de esos años pone de evidencia el eco que tuvo en España, y como acrecentó el interés por una reforma redistributiva (gráfico 1). Según Cristóbal de Castro, tras la oleada de transformaciones de Europa Oriental, “no

---

<sup>8</sup> Brassley, 2010.

<sup>9</sup> Brassley 2010, cuadro 7.1.

<sup>10</sup> Wauters, 1931.

<sup>11</sup> Broadberry y Harrison, 2005.

<sup>12</sup> Warriner 1939, 35-42.

queda más nación con latifundios que la nuestra, (...) únicamente en nuestro país se toleran ya las grandes propiedades incultas”<sup>13</sup>. Esto no quiere decir que no hubiesen existido diferentes iniciativas anteriores de transferencia de tierras, en especial la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907, y la labor de Acción Social Agraria y Emigración a partir de 1926, pero ambas tuvieron resultados muy limitados<sup>14</sup>. En comparación, las reformas agrarias de Europa Oriental mostraban el camino a seguir dando lugar a monografías, traducciones, y la inclusión habitual de algún capítulo sobre éstas en la mayoría de las publicaciones nacionales sobre reforma agraria<sup>15</sup>. Pero si esta literatura pone en evidencia el consenso existente en España sobre la necesidad de redistribuir, también ofrece importantes diferencias de enfoque. Los conservadores, menos entusiastas con las reformas de Europa Oriental, lamentan su carácter político, la caída de los rendimientos (especialmente en Rumanía), el carácter confiscatorio de algunas expropiaciones, la difusión del cultivo colectivo y el carácter excesivamente experimental de las reformas, aunque valoran positivamente la desaparición del latifundio o la liberación del campesinado<sup>16</sup>; otros más favorables a la adopción de estas políticas niegan la caída de rendimientos, afirman su moderación, las ventajas que comporta el fomento de la pequeña propiedad campesina, o el valor de la experimentación<sup>17</sup>; en otros casos, en cambio, se valora precisamente la radicalidad del experimento, las enormes transferencias de tierras efectuadas, y el fomento de la cooperación o del cultivo colectivo<sup>18</sup>. Estos análisis reflejan las expectativas de los contemporáneos españoles sobre el tipo de reforma que consideraban más adecuado y tanto la comisión técnica de 1931, como las que elaboraron los diferentes proyectos de ley, se inspirarían de hecho en estos experimentos europeos.

### [CUADRO 1]

Si bien la mayoría de los contemporáneos no albergaba dudas sobre el hecho de que estas experiencias eran aplicables al caso español, ¿hasta que punto estaban en lo cierto? El cuadro 1 recoge algunos indicadores de los países que acometieron una reforma

---

<sup>13</sup> Castro, 1931, 28-29.

<sup>14</sup> Robledo, 1996.

<sup>15</sup> Aznar, 1921; Puchades, 1933; Caño, 1931; Laso, 1935; García Gutiérrez, 1931; Castro, 1931; Coloma, 1928; Peces Barba, 1932; Granados, 1932; Álvarez Robles, 1932; Cabezas, 1932; Marichalar, 1931. La traducción del libro de Wauters (1931). En los debates de las Cortes también aparecen a menudo referencias a estas reformas.

<sup>16</sup> Álvarez Robles, 1932, 34-35; González Blanco, 1931, 26-27; García Gutiérrez, 1931, 63-65; Marichalar (1931, 36) ofrece un buen ejemplo de este juicio ambiguo: “el resultado de las reformas ha sido elevador socialmente, libertándose los humildes de sus antiguas rentas y deudas (...) . En cambio económicamente, la producción decreció por el natural instinto campesino...”.

<sup>17</sup> Granados, 1932, 83-4, Peces Barba, 1932, 93-108.

<sup>18</sup> Cabezas, 1932, 37-45.

durante el periodo de entreguerras, y pone de relieve diferencias significativas. Así, muestra que la sociedad española era más rica (2.724 \$ per capita frente a una media de 1.988\$ en 1930, un 27% más), tenía una población activa menos agraria (43% frente a 62%), más urbana (48 frente a 32), y una productividad agrícola por trabajador mucho más elevada (más de un 50 % superior)<sup>19</sup>. Pero las diferencias más importantes consistían en no contar con sustanciales minorías nacionales a los que poder confiscar tierras, no haber participado en la Primera Guerra Mundial, ni haber sufrido cambios importantes de fronteras susceptibles de requerir importantes reasentamientos de refugiados como en todos los demás países. Se trata de un factor crucial en la medida en que las reformas agrarias fueron perdiendo progresivamente su carácter social para adquirir un carácter cada vez más étnico a lo largo de los años veinte<sup>20</sup>. Incluso en el caso de Irlanda, un país que por su renta per capita y organización guardaba más similitudes con España, el papel del conflicto religioso y nacionalista fue decisivo para explicar la movilización de su población y el éxito de unas reformas en algunos aspectos más modestas que la española<sup>21</sup>.

Finalmente, los resultados de las reformas fueron más controvertidos de lo que sugiere la literatura española de la época, aunque la brevedad del experimento en la mayor parte de estos países debido a la participación de todos estos en la II Guerra Mundial dificultan el balance. El estudio de Doreen Warriner sobre los problemas de la agricultura de la Europa de Centro y del Este a finales de los años treinta, confirma la reducción en la desigualdad en la mayoría de los casos, aunque las enormes redistribuciones no habían conseguido eliminar la existencia de jornaleros sin tierras y, en países como Polonia, Rumanía o Bulgaria, se extendiera la explotación ‘enana’, insuficiente para alimentar una familia, un problema importante en sociedades agrarias sin fuentes de ingresos alternativos<sup>22</sup>. Pero un elemento que destaca, y muy relevante para la España latifundista, es la dificultad que acarrea la creación de pequeñas explotaciones en zonas con una pluviosidad insuficiente, en la medida en que el clima no permite la producción de suficientes raíces o alimentos para el ganado, el ganado de labor supone una carga demasiado importante para la explotación, y el trabajo es demasiado estacional para permitir el desarrollo de un tipo de explotación familiar<sup>23</sup>. Para estos casos Warriner reconoce las ventajas de la explotación colectiva y de la mecanización, pero se trataba de

---

<sup>19</sup> Además la agricultura Española mostraba una diversidad muy superior a la de cualquiera de las agriculturas de Europa Oriental según Moore (1945), 66.

<sup>20</sup> Giordano, 2001.

<sup>21</sup> Guinnane y Miller, 1997.

<sup>22</sup> Warriner, 1939, 140-47.

<sup>23</sup> Warriner, 1939, 156-167.

una solución que solo sería adoptada en la Rusia soviética, en un contexto político muy distinto al resto de los países considerados<sup>24</sup>.

## **2. La demanda de reforma agraria en España en los años treinta.**

Las dificultades que experimentó la reforma agraria republicana contrasta con la aparente unanimidad de los políticos de la época en su necesidad. Incluso políticos conservadores como Romanones o Severino Aznar defendían la necesidad de una intervención del estado que incluía expropiaciones de latifundios<sup>25</sup>. Esta unanimidad explica en parte el hecho de que se haya tendido a minimizar los obstáculos a la reforma y quizás el optimismo del gobierno republicano sobre su alcance. Si bien la idea de una reforma agraria redistributiva no tiene por origen las reformas de los países de Europa Oriental, no surge mucho antes de finales del siglo XIX y estaba relacionada con las ventajas de la explotación familiar, los males de absentismo, la concentración de la propiedad y sus efectos políticos negativos como el caciquismo. La ley de 1907 sobre colonización fue la respuesta conservadora, pero su fracaso sería utilizado por los republicanos para defender una política diferente, aunque los objetivos de la ley de Reforma Agraria de 1932 guardaran ciertas similitudes. Hacia 1930 coexistían así varios tipos de argumentaciones a favor de la reforma agraria: la eficiencia económica; dar respuesta a la demanda social; resolver el problema político (caciquismo) generado por la presencia del latifundio; razones éticas y la destrucción revolucionaria de la clase propietaria.

Los argumentos económicos, defendidos sobre todo por ingenieros agrónomos (y no por economistas), se basaban en las ventajas que la parcelación de grandes fincas proporcionaba en los incentivos de los trabajadores. El ingeniero agrónomo Pascual Carrión atribuía ya en 1919 al tamaño de la explotación y los incentivos las diferencias entre la alta productividad de las pequeñas fincas de regadío valencianas y la baja productividad de los latifundios extensivos del sur, descartando factores como el clima o el tipo de suelo<sup>26</sup>. Además, Carrión aseguraba que la producción media por hectárea en las regiones de agricultura de secano podría duplicarse de 300 a 600 pesetas por hectárea solo con la

---

<sup>24</sup> “In fact the main reason why the family farm is best for Germany, and the collective farm for Russia, is not that the one accords with Hitler’s ideology and the other with Stalin’s, but that in Germany the annual rainfall is over 30 inches, and in South Russia less than 15”. Warriner, 1939, 158.

<sup>25</sup> Góngora, 1926, 155.

<sup>26</sup> Carrión, 1934.



parcelación, basándose en las experiencias de José Cascón en Palencia que afirmaba haber obtenido rendimientos de trigo de 2,7 toneladas por hectárea<sup>27</sup>. Los incentivos también explicaban la crítica generalizada a los arrendamientos, y las ventajas que suponía convertir los colonos en pequeños propietarios o enfiteutas<sup>28</sup>.

El argumento social contempla la reforma como la manera de resolver problemas como la pobreza rural y el paro temporal o estructural. En un país donde la agricultura seguía desempeñando un papel económico clave, aunque quizás menos ya de lo que pensaban sus contemporáneos, la función social de la tierra seguía teniendo gran importancia. El reparto o ‘parcelación’ en este sentido no tenía únicamente el objetivo de mejorar el uso de los cortijos mal cuidados, sino de mejorar los ingresos de los trabajadores y reducir su pobreza o compensar los periodos sin trabajo, dado que los latifundios no generaban trabajo suficiente<sup>29</sup>. Esta demanda se incrementó con la Gran Depresión, dado que el desempleo rural se disparó cuando los trabajadores fueron despedidos en la industria, la minería y la construcción y obligados a regresar a sus aldeas en busca de trabajo<sup>30</sup>. Este tipo de demanda es la que explica la introducción del término *urgencia social*, que resultó ser tan importante en la legislación republicana.

Regeneracionistas como Joaquín Costa asociaron la presencia de grandes haciendas y sus propietarios ausentes con un cultivo pobre, atraso económico y políticamente corrupto. De la misma forma que Acemoglu y Robinson vinculan la concentración de la propiedad de la tierra con las instituciones extractivas que restringen el crecimiento económico y la movilización política, se esperaba que la reforma agraria lograría objetivos políticos y económicos más amplios que la mera redistribución de ingresos<sup>31</sup>. Los políticos de los 30’ también usaron este argumento. Por ejemplo, para el republicano moderado Díaz del Moral, “la tierra en manos de la aristocracia es un instrumento de presión social y de fuerza y de poder enormes, y la República, procediendo con un instinto elemental de

---

<sup>27</sup> Carrión, 1932, 336-37 and 392. De los Ríos, una figura muy influyente en la comisión encargada de elaborar el proyecto de reforma agraria afirmaría incluso que el cambio técnico permitiría aumentar los rendimientos en secano a 20 o más quintales. Una visión general en Simpson, 1995, capítulo 5, Simpson y Carmona, 2017 y Naredo y González de Molina, 2000.

<sup>28</sup> Castro, 1931, 119-26; Díaz del Moral, 1931; De los Ríos, 1925, 230-1. La mayoría de reformistas ante el arrendamiento adoptan la postura de Argente y los georgistas de que se trata de una simple fuente de rentas y raramente como la forma una vía de acceso a la tierra de campesinos sin ella.

<sup>29</sup> Carrión, 1934, consideraba que incluso si no permitía un incremento de la producción, una transferencia de renta permitiría una mejora del nivel de vida. La parcelación como subsidio obrero en Díaz del Moral, en Diario de Sesiones (DS), 142, 10 mayo 32, 5493, y Vázquez Humasqué (El sol, 17 de mayo de 1934.

<sup>30</sup> Simpson y Carmona, 2017.

<sup>31</sup> Acemoglu y Robinson, 2012, 79-83.

conservación, debe quitarse ese elemento, que puede contribuir a su muerte, a su destrucción”, mientras Sánchez Albornoz haría referencia a los pueblos en manos de ‘señores’ que “frenan la libertad de las aldeas”<sup>32</sup>.

Otros sugerían que la reforma agraria era necesaria por razones éticas, especialmente porque un puñado de grandes terratenientes controlaba a menudo las oportunidades de empleo local, mientras que un gran número de campesinos sin tierra vivían en la pobreza<sup>33</sup>. Se creía que un número significativo de latifundios habían sido creados a partir de tierras comunales y señoriales que sus dueños habían obtenido ilegalmente durante las reformas liberales del siglo XIX, limitando así el acceso a la tierra del campesinado. El rescate de estos comunales objetos de “despojo” se convertiría así también en otra de las fuentes potenciales de tierra a redistribuir.

Finalmente los marxistas también vincularon la naturaleza de la propiedad de la tierra con la estructura económica y política imperante, aunque en este caso eran los "residuos feudales" los que debían ser eliminados, dado el fracaso de la revolución burguesa en España, y permitiendo así que el capitalismo se desarrollara antes de la revolución socialista. Después de 1917 se produjo un gran aumento en el interés por la teoría marxista, y muchos dirigentes socialistas vieron la Segunda República como una oportunidad para que una revolución burguesa permitiera a la sociedad capitalista desarrollarse<sup>34</sup>.

Las diferentes demandas explican en parte la amplitud del articulado de las distintas leyes de reforma agraria: si la parcelación de las fincas obedece así a la urgencia social, el problema de la concentración del poder local explican la expropiación de las fincas que ocupen más del 20 por ciento de la superficie de un término municipal y, por otro lado, la injusticia del ‘despojo’ explicaría el rescate de los comunales, mientras las consideraciones económicas justificarían las ayudas financieras, la supervisión y asesoramiento técnicos, o la eliminación del arrendamiento.

### **3. El fracaso de la Ley de Bases de 1932. ¿Hasta que punto era posible una reforma agraria redistributiva?**

La llamada Ley de Bases de 1932 es la normativa más importante de la reforma agraria por parte del estado, si bien la legislación publicada sobre la reforma fue mucho más

---

<sup>32</sup> Díaz del Moral, en DS, 10 de mayo de 1932, 162, 5488-9; Sánchez Albornoz, DS, 18 de mayo de 1931, 167, 5639

<sup>33</sup> Cabezas, 1932, 675-6. Viñas y Mey, 1933.

<sup>34</sup> Preston, 1978, 2003, p.36

amplia<sup>35</sup>. A pesar de tratarse de una ley muy ambiciosa, tuvo un impacto muy limitado, significativamente inferior a las reformas del resto de los países en el mismo periodo, como ya se ha señalado. De hecho gran parte de los procesos de redistribución o parcelamiento realizados durante el periodo republicano no se hicieron apelando a esta ley sino a otros decretos, como el de Intensificación de cultivos en noviembre 1932 o el del 20 de marzo en 1936. Una diferencia esencial entre estos dos acercamientos es que la Ley de Bases concibe el proceso de reforma de manera completamente controlada y supervisada por la administración del estado, mientras que la iniciativa de los otros procesos es mucho más descentralizada y local<sup>36</sup>. En este apartado trataremos los resultados de la Ley de Bases y dejaremos para el siguiente las reformas de iniciativa local. A pesar de no abordar otros aspectos de la reforma agraria republicana somos conscientes de que no se agota en la redistribución de tierras: distintas leyes de arrendamiento (1933 y 1935), un proyecto de Banco Nacional Agrario, y toda una legislación creada para resolver a corto plazo el desempleo cíclico en la primavera de 1931, pretendían modificar radicalmente la naturaleza de los mercados de tierra, trabajo y capital, aunque no son objeto de este artículo<sup>37</sup>.

La Ley de 1932 suponía una profunda transformación de la propiedad agrícola aunque quedara circunscrita a las 14 provincias más afectadas por el problema, todas ellas en el Sur de España. Se establecían, como en las reformas de redistribución clásica, unos umbrales mínimos de propiedad a partir de los cuales las tierras eran potencialmente expropiables, las condiciones para disfrutar de la redistribución, sistemas de compensación o indemnización, y un organismo específico para organizar toda la tarea<sup>38</sup>. Los límites máximos de propiedad individual se establecían en cada pueblo dependiendo de la intensidad de los cultivos, pero todas las tierras podían ser expropiadas si se consideraba que estaban mal cultivadas, o bien por haber sido arrendados de forma continua durante más de doce años, o cuando una sola propiedad suponía más del 20 % del término municipal cuando procedían de las antiguas tierras de señorío, entre otras condiciones<sup>39</sup>. El

---

<sup>35</sup> Existen mucho más proyectos que no llegaron a ponerse en aplicación y entre los que destacan el Proyecto de la Comisión Técnica de julio de 1931, y el de Alcalá Zamora de octubre de 1932.

<sup>36</sup> El proyecto de la Comisión técnica de julio de 1931 también ofrece diferencias sustanciales con respecto a la Ley de Bases en relación a esta cuestión (véase apéndice 1).

<sup>37</sup> La revisión de rentas y prohibición de desahucio de los arrendatarios; la introducción de la jornada de 8 horas en el campo, se establecieron junta de arbitraje para establecer las condiciones de trabajo y se dio preferencia a los trabajadores locales sobre los foráneos a través de la Ley de términos municipales y el turno riguroso, además del decreto de laboreo forzoso que dejaba en manos del ayuntamiento las labores a realizar. Malefakis, 1971, 200-206. El proyecto de Banco Nacional Agrario en Consejo Superior Bancario, 1933.

<sup>38</sup> Las condiciones de una reforma redistributiva clásica en Lipton, 2009, 127.

<sup>39</sup> Ley de Bases, base quinta.

organismo encargado de supervisar todo el proceso era un Instituto de Reforma Agraria (IRA), en principio de carácter autónomo, aunque sus relaciones con los gobiernos generaron numerosas controversias<sup>40</sup>. En cuanto a la modalidad de ocupación se consideraba la posibilidad del cultivo colectivo (a través de *comunidades campesinas*) en parcelas individuales dependiendo de la naturaleza de la finca (si la parcelación podía afectar las posibles economías de escala) o de los beneficiarios (con o sin capital físico o humano)<sup>41</sup>. Las comunidades campesinas quedaban temporalmente bajo la jurisdicción directa del IRA (y no del ayuntamiento) y la tierra pasaba a ser propiedad de estado, encargándose éste de la aportación de capital fijo y variable, y adelantando incluso los ingresos de los trabajadores hasta la primera cosecha. El estado puso en marcha la elaboración de un inventario de fincas, apoyándose en la existencia de registros de la propiedad, y de un censo campesino para conocer el número de posibles beneficiarios.

Inicialmente, la reforma agraria generó mucho entusiasmo (pero también temor) hablando los socialistas de establecer entre 100 y 150.000 campesinos anualmente, si bien en diciembre de 1933 menos de 7.000 campesinos habían recibido únicamente una superficie total de 45.000 hectáreas. Los asentamientos continuaron después de la victoria de la coalición de centro-derecha en noviembre de 1933 y entre enero y septiembre de 1934 otros 6.289 campesinos recibieron 81.558 hectáreas<sup>42</sup>. La ‘contrarreforma’ de 1935 además, redujo aún más las posibilidades de asentamiento. El Frente Popular la volvería a poner en vigencia, aunque los decretos de 20 de marzo y del 19 de mayo de 1936, modificaron sustancialmente su espíritu como veremos en el apartado siguiente.

Las tesis tradicionales suelen atribuir la pobreza de los resultados, o bien a la oposición de los terratenientes, tanto fuera como dentro del parlamento, o bien a la ausencia de voluntad política entre las élites urbanas que no habrían asignado los recursos suficientes a la reforma<sup>43</sup>. Sin embargo, la literatura muestra que estos no son factores tan extraordinarios en otras reformas redistributivas con mayor impacto. El sesgo urbano suele ser muy habitual, y los propietarios suelen poner obstáculos a la expropiación, aprovechando para ello tanto su poder local como su influencia en las instituciones políticas<sup>44</sup>. En este apartado argumentamos que factores mucho más esenciales explican el

---

<sup>40</sup> Ibídem, base tercera.

<sup>41</sup> Id., base doce.

<sup>42</sup> Malefakis, 1971.

<sup>43</sup> Malefakis 1971; más recientemente Robledo, 2012b.

<sup>44</sup> Lipton, 2010, 127-130. Quizás lo excepcional del caso español es el hecho de que los gobiernos republicanos no consideraran más en serio este problema.

fracaso de este tipo de reforma en un régimen democrático: por un lado, la escasa capacidad del Estado para realizar una reforma tan ambiciosa, tanto por la dificultad de recabar la información necesaria sobre la situación del campo antes de iniciar la reforma, como por la falta de medios humanos y económicos suficientes; por otro lado, no contaba con las tierras necesarias para la redistribución, tanto por la dificultad de encontrar tierras fértiles sin cultivar, como por la de encontrar un chivo expiatorio a quien confiscar tierras como en los países con reformas exitosas; por último, por la dificultad de establecer un marco de incentivos que permitiera incrementar la producción, suponiendo que no hubiese conseguido resolver los dos anteriores. Si bien la resistencia de los terratenientes se puede considerar lógica, los problemas de la reforma les permitieron liderar, sin embargo, una parte significativa de la población rural, incluso en las zonas latifundistas.

Si bien la economía española experimentó cambios significativos entre 1870 y 1930, el desarrollo de una capacidad del estado suficiente para efectuar cierto tipo de intervención en la organización económica fue mucho más lento. Antes de 1931, las élites rurales locales usaban las relaciones clientelares para fortalecer su posición de negociación con el Estado, ocupándose así de la recaudación de impuestos, de la asignación de los gastos estatales a nivel local, o del control del campo. Además, el hecho de que la agricultura del país no tuviera que adaptarse a las demandas de la Primera Guerra Mundial supuso que no se produjeran los incentivos para incrementar la capacidad administrativa y técnica del estado para recopilar y procesar información o construir estructuras organizativas para facilitar la intervención en la economía como en la mayoría de los demás países europeos. Una de las consecuencias es que los agricultores no lograron aumentar su papel en la formulación de políticas a costa de los terratenientes<sup>45</sup>. Por ello el nuevo gobierno republicano heredó un sistema de baja capacidad estatal y políticas públicas deficientes, lo que limitaba su capacidad para poner en marcha ambiciosos programas de reforma.

Este era un problema especialmente grave en el campo donde faltaba información fiable del estado para debatir los aspectos prácticos de una gran reforma agraria, establecer servicios públicos y los mecanismos para ayudar a los más necesitados. Incluso contando con este amplio consenso a favor de realizar algún tipo de reforma agraria en 1931, el estado carecía de informaciones básicas tales como el número de campesinos sin tierra, el área potencial de tierra inculta que podría ser cultivada, la concentración de la propiedad a escala nacional o la capacidad de la agricultura local para absorber la mano de obra. Ni siquiera contaba con información sobre el funcionamiento de las explotaciones a finales de

---

<sup>45</sup> Simpson y Carmona (en preparación).

la década de los veinte. Si la reforma agraria tal como venía recogida en la Ley de Bases de 1932 requería conocer las fincas a expropiar y los posibles beneficiarios, los procesos de recogida de información no estuvieron totalmente acabados hasta 1934<sup>46</sup>. De hecho los contemporáneos nunca llegaron a contar con las cifras totales de la superficie expropiable, aunque se estima hoy que fueron inventariados unos 4,65 millones de hectáreas en las 14 provincias afectadas por la Ley de Bases, un 25 % de su superficie productiva, aunque desconociendo de hecho que parte de ésta era realmente cultivable<sup>47</sup>. El mayor problema, sin embargo, es que el IRA ignoraba la calidad o fertilidad de las fincas expropiables, su distancia al núcleo de población, o su uso agrícola potencial, una información que solo iría obteniendo a medida que realizaba las expropiaciones<sup>48</sup>.

Problemas de índole similar lo generaba la formación del Censo campesino. Por una parte no existía información independiente sobre los ingresos familiares agrícolas, un problema que agravaban las fluctuaciones en su tamaño tanto por razones demográficas como por el ciclo económico. Pero además, dado los rumores que rodeaban la reforma agraria y las ofertas de trabajo, "numerosos" trabajadores de fuera del sector afirmaron ser trabajadores agrícolas. Estas dificultades para establecer un criterio objetivo ofrecieron así a las autoridades locales la oportunidad de crear listas que recompensaban a sus seguidores políticos<sup>49</sup>. En este caso, el gobierno sí consiguió obtener unas cifras generales, aunque escasamente fiables, de 1,1 millones para toda España, de los que 518.700 se hallaban en las zonas de latifundio<sup>50</sup>.

La escasez de información básica para la realización de una reforma explica que pocos contemporáneos eran conscientes de la importancia de la brecha existente entre los recursos necesarios para resolver los problemas del campo y la capacidad real de transformación. En los países donde la reforma agraria había tenido éxito, o bien el Estado contaba con grandes extensiones de tierras para redistribuir, o bien había sido capaz de confiscarlas a terratenientes políticamente desacreditados, como en Europa Oriental. En España, estas soluciones estaban de antemano descartadas, dado que el cambio de régimen había sido el producto de unas elecciones democráticas, aunque el fracasado golpe militar de 'Sanjurjo' de 1932 proporcionó, de forma inesperada, la oportunidad de expropiar sin

---

<sup>46</sup> Los recursos de los propietarios podían dilatar la inclusión de sus fincas en el inventario más de dos años. Riesco, 2006.

<sup>47</sup> Robledo, 2014, 91.

<sup>48</sup> De forma que Carrión podía seguir dando conferencias en 1934 sobre la reforma agraria usando las cifras obtenidas antes de 1930. Carrión, 1934.

<sup>49</sup> Por ejemplo, Archivo Histórico del IRA, Cáceres, Cajas 6-7. Corrionero Salinero, 1986

<sup>50</sup> Malefakis, 1971, cuadro 24.

indemnización la mayoría de las tierras de la aristocracia terrateniente. Sin embargo ésta solo poseía algo más de medio millón de hectáreas en todo el país, equivalente a no más del 2,6% de la superficie cultivada, y ni siquiera todas se hallaban en las provincias del Sur donde solo contaba con menos del 4 % de la superficie cultivada<sup>51</sup>. Solo tras el levantamiento del 18 de julio, la República pudo contar por fin con tierras expropiables sin indemnización en grandes cantidades, unos 7 millones de hectáreas pertenecientes a los desafectos, entre 1936 y 1939, un 30 % de la superficie útil de la zona republicana<sup>52</sup>. En vísperas del levantamiento militar, el gobierno también estaba haciendo planes para recuperar grandes áreas de tierras comunales enajenadas u objeto de apropiación ilegal desde comienzos del siglo XIX, aunque tampoco en este caso existían estimaciones sobre su potencial efecto en la economía agraria<sup>53</sup>.

Además de la falta de información, el Estado español carecía de la capacidad administrativa para realizar una reforma tan ambiciosa. Se esperaba que los 400.000 a 1.000.000 de trabajadores que formarían las comunidades campesinas iban a ser supervisadas por ingenieros, pero aunque el número de agrónomos aumentó de 321 a 431 entre 1923 y 1934, no habrían representado más de uno por cada 1.000 asentables, una ratio muy baja si se compara con los requeridos en la reforma agraria italiana después de la II Guerra Mundial, donde se contaría con un promedio de un técnico por cada 25 colonos<sup>54</sup>. Tampoco contaba con los capitales necesarios para realizar la ‘intensificación’ asociada al asentamiento a corto plazo de un número tan elevado de cultivadores, con un gasto estimado de 10.000 pesetas por asentable y pagar además la indemnización a los propietarios. La confusión entre los objetivos a corto plazo (la “urgencia social”) y a largo plazo (reorganizar la agricultura del sur de España en torno a las comunidades campesinas), dificultó la toma de decisiones. Por ejemplo, la adopción del plan de Vázquez Humasqué de 1931 de parcelar las latifundios de los ruidos para entregar a los trabajadores más necesitados (unos 400.000 según sus cálculos, el 27 % de la población activa agraria) y como medida de urgencia coyuntural habría exigido expropiar, incluso temporalmente,

---

<sup>51</sup> Robledo (2012b), cuadro 2. Vázquez Humasqué pensaba en 1932 que eran más del doble. Un problema añadido es que las fincas de la aristocracia no estaban distribuidas por igual entre todos los municipios, ni eran necesariamente más abundantes donde el problema social era mayor.

<sup>52</sup> Robledo, 2012b, 391 y ss.

<sup>53</sup> Robledo, 2012<sup>a</sup>.

<sup>54</sup> Pan-Montojo, 2005, p.267 y 274, y Palerm, 1962, p.26.

unos 3,3 millones de hectáreas, esto es el 43 % de la superficie cultivada de las provincias afectadas por la reforma<sup>55</sup>.

Por último, la mayoría de los contemporáneos era excesivamente optimista con respecto a las posibilidades de “intensificar” el cultivo reduciendo las rotaciones en las áreas pobres de secano, y permitiendo así el asentamiento de miles de jornaleros sin tierra<sup>56</sup>. Si bien existían amplias extensiones casi vacías, por ejemplo en las áreas menos pobladas de La Mancha o Extremadura, o bien contaban con suelos frágiles, o estaban demasiado lejos del núcleo de población para permitir un cultivo continuo, y las condiciones tecnológicas de los años treinta no permitían mejorar sustancialmente los rendimientos<sup>57</sup>. La enorme expansión de cultivo durante el período anterior sólo había sido posible gracias a los altos precios de los cereales por la Primera Guerra Mundial, pero con los bajos precios de los años treinta, un cultivo más intensivo en mano de obra pero sin cambios en los rendimientos no habría permitido mejorar los niveles de vida<sup>58</sup>. Sin embargo una consecuencia inesperada de esta creencia de que la intensificación permitiría asentar más colonos o jornaleros sin tierra sin afectar a los cultivadores existentes fue incrementar la resistencia a la reforma agraria. Gran parte de esta expansión de cultivo del primer tercio del XX lo habían realizado pequeños o medianos arrendatarios o, más a menudo, subarrendatarios, especialmente en las dehesas que ocupaban gran parte del área latifundista. En el caso de las amplias superficies arrendadas del sur de Cáceres, por ejemplo, las explotaciones de 30 a 100 hectáreas ocupaban el 47 % de la superficie total, y otro 23 % las de 10 a 30 hectáreas, y suponían cerca de la mitad del total de las explotaciones, siendo la otra mitad las inferiores a 10 hectáreas<sup>59</sup>. La Ley Bases ofrecía a los antiguos subarrendatarios la posibilidad de conservar su explotación, pero no más allá de 20 hectáreas, teniendo que renunciar el cultivo de lo que excediera esta superficie<sup>60</sup>. Pero las condiciones se endurecieron en la práctica permitiendo solo la permanencia de los colonos inscritos en el censo campesinos, esto es, los que cultivaran menos de 10 hectáreas, como

---

<sup>55</sup> Vázquez Humasqué, 1931; La superficie cultivada en Carrión, 1932, 320; El inventario solo incluía 4,65 millones de hectáreas.

<sup>56</sup> Artículo de Vázquez Humasqué en *El Sol*, 17 de mayo 1934. Una visión optimista hoy en día, Robledo, 1996, 2012b y 2014

<sup>57</sup> Simpson y Carmona, 2017, usando los informes técnicos de los ingenieros para los asentamientos en Badajoz conservados en el Archivo Histórico del IRA. Los problemas de fertilidad también afectaban otras zonas de latifundios, como Córdoba, en López Ontiveros y Mata Olmo, 1993, usando las mismas fuentes.

<sup>58</sup> Aunque siempre era posible incrementar el número de trabajadores ‘hasta la total ruina del propietario’. Naredo y González de Molina, 2000, 98.

<sup>59</sup> Carmona y Simpson, 2016, cuadro 2.

<sup>60</sup> Ley de Bases, base 12, j) y k). Pero resultaba incompatible con la instalación de los campesinos asentables.



en el caso de la totalidad de las comunidades campesinas en Badajoz, debido a la falta de tierras suficientes<sup>61</sup>. La dificultad para intensificar no permitió que se pudiera poner en marcha simultáneamente una reforma del tipo *land to the tiller*, tan habitual en otras reformas agrarias, que habría concitado el apoyo de la mayoría de los pequeños y medianos arrendatarios cultivadores de las zonas de latifundio y, a la vez, el asentamiento de los jornaleros sin tierra o proporcionar más tierras a los propietarios o arrendatarios más pobres<sup>62</sup>. Pero durante los gobiernos de la Segunda República se optó por asentar el mayor número posible de campesinos aunque fuera a costa de los cultivadores ya establecidos.

Por otra parte, la Ley de Bases imponía una reorganización completa del sistema de cultivo, especialmente dramático donde dominaba la pequeña explotación en las dehesas, ya que suponía reagrupar los cultivadores en comunidades campesinas, creadas desde cero, bajo el control directo del IRA y sometidos a las directrices de los ingenieros agrónomos<sup>63</sup>. Para muchos cultivadores la adscripción a las comunidades campesinas implicaba una sustitución del control de los propietarios por el Estado, y delegar ciertas decisiones, a menudo esenciales, en sus vecinos<sup>64</sup>.

El papel de la falta de tierras en la realización de la reforma agraria, por su potencial impacto en los cultivadores previamente asentados, explica por tanto que la oposición a la reforma fuera mucho más amplia que la de los meros grandes propietarios que no eran más de 11.000 en las provincias latifundistas<sup>65</sup>. Además, como señala Malefakis, la ley contaba con tres cláusulas particularmente controvertidas que incrementaron el número de potenciales afectados: el inventario de bienes expropiables se hacía para toda España a pesar de que la reforma agraria solo debía aplicarse al Sur; se expropiaban todas las fincas arrendadas sistemáticamente, independientemente del tamaño; por último, los propietarios de tierras de más de 20 hectáreas de cereal dentro del ruedo, también se enfrentaban a la expropiación. Finalmente otro aspecto que explica la fuerte reacción de los terratenientes es el hecho de que la indemnización les fuera muy poco favorable<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Simpson y Carmona (2017).

<sup>62</sup> Díaz del Moral, por ejemplo, era consciente de que dar prioridad al arrendatario suponía sacrificar las posibilidades de los jornaleros (DS, 18/05/31, 167, 5641-42). Las reformas del tipo *land to the tiller* consisten en entregar unos derechos de permanencia indefinidos a sus cultivadores (arrendatarios o aparceros) en el momento de producirse la reforma.

<sup>63</sup> Ley de Bases, base 16. Esta base fue desarrollada en los decretos de 7 de septiembre de 1933 y de 20 septiembre 1934. Véase para más detalles, Carmona y Simpson, 2014, 109 y ss.

<sup>64</sup> Simpson y Carmona 2017.

<sup>65</sup> Los de más de 250 hectáreas en las 14 provincias de la reforma eran de solo 11.699. Carrión 1932, 70.

<sup>66</sup> Ley de Bases, base octava.

En 1933 eran muchos los que hacían referencia al fracaso de la reforma, y de la consiguiente frustración de las esperanzas de los campesinos<sup>67</sup>. Dos años después, la experiencia de las primeras comunidades campesinas tampoco era muy alentadora: eran demasiado caras e imposibles de extender de forma masiva para resolver el problema del desempleo<sup>68</sup>.

#### **4. La reforma agraria campesina. Conflictos y problemas políticos.**

El fracaso de la ley de Bases contrasta con el éxito de otros mecanismos legales de redistribución durante el mismo periodo republicano. Así, las ocupaciones de tierra más o menos organizadas en Extremadura llevan al gobierno a establecer en noviembre de 1932 el llamado decreto de Intensificación de cultivos que permitió el asentamiento temporal de 33.000 agricultores sobre 100.000 hectáreas; en marzo 1936, se reprodujo este movimiento de forma aún más extendida<sup>69</sup>. En ambos casos el estado legitimó los asentamientos a posteriori. Simultáneamente a las ocupaciones de 1936, el gobierno del Frente Popular se planteó estimular el desarrollo de la reforma agraria, implementando dos nuevos decretos: el de 20 de marzo que permitía al IRA declarar de “utilidad social” y por tanto expropiar cualquier finca que considerara socialmente necesarias, liberándole del lento procedimiento de la Ley de Bases, mientras la circular del 19 de mayo transfería este nuevo derecho a los ayuntamientos, al permitirle indicar las fincas susceptibles de ser utilizadas de acuerdo con sus necesidades<sup>70</sup>. El efecto de estos decretos fue incrementar las ocupaciones, de forma que si el decreto de 20 de marzo había permitido la formalización de los asentamientos de 110.921 campesinos en 572.035 hectáreas, ya se estaban empezando a legalizar la ocupación temporal por iniciativa local de otras muchas fincas en vísperas del golpe de estado<sup>71</sup>.

#### **[CUADRO 2]**

Estos asentamientos masivos productos de la presión social (aunque legitimados por el gobierno) son una modalidad de reforma agraria, solo que de tipo *bottom-up* (abajo-arriba) y donde la iniciativa es de tipo local. El recurso a esta modalidad ofreció sin dudas mejores resultados, lo que podría explicar que acabara siendo apoyado por el gobierno del

---

<sup>67</sup> Un ejemplo, “la reforma agraria fracasada ha sido la mejor propaganda que ha podido hacerse a favor de la política de derechas”. Lera, 1934, 13

<sup>68</sup> Simpson y Carmona, 2017.

<sup>69</sup> Malefakis, 1971, 423-33.

<sup>70</sup> Boletín del Instituto de Reformas Sociales, junio 1936, 735-38; Riesco, 2006, 317-8.

<sup>71</sup> BIRA, marzo- julio, Malefakis, 1971, p.377. Riesco, 2006, señala que en 13 municipios de Cáceres 45.000 has estaban listas para una futura ocupación.

Frente Popular. El decreto de rescate de los bienes municipales también se puede incluir en este grupo al compartir el supuesto de la iniciativa local. El cuadro 2 muestra las principales diferencias entre la Ley de Bases y otras opciones que ofrecen más iniciativa a la organización local (el ayuntamiento o las asociaciones locales). La Ley de Bases era la más dirigista, mientras las demás permitían a ayuntamientos, juntas locales u organizaciones locales (asociaciones por ejemplo), establecer *qué* tierras, *cundo*, y *quiénes* podían beneficiarse de la redistribución. El tipo de tierras también resultaba distinto, ya que en vez de fincas completas (o la parte que superara el umbral máximo permitido), eran solo partes o hojas, las adecuadas para ser cultivadas y parceladas en el momento de la ocupación, pudiendo los asentados coexistir con otros cultivadores, por lo que no requerían una reorganización total de la finca (ver apéndice 1). Un aspecto decisivo de las ocupaciones es la exigencia de una aprobación formal del IRA para iniciar el cultivo y asegurar la inversión, aunque en la práctica resultara ser un mero trámite automático, bien por las presiones locales, bien por la complejidad que entrañaba realizar una valoración suficiente en unos pocos días. La decisión de quién ocuparía la tierra también era dejada en manos de la población local (ayuntamiento u organizaciones). Pero tanto el gobierno como el IRA intentaron convencer a la opinión pública de que los asentamientos cumplían con la norma nacional (el tipo de tierras estaba conforme con la Ley de Bases, los asentados eran parte del censo, existía urgencia social), y que controlaban el proceso, minimizando, por ejemplo, la existencia de arbitrariedades<sup>72</sup>. Sin embargo no parece que el estado contara con la capacidad de oponerse a éstas, sobre todo por carecer de los medios para comprobarlo, por lo que era más habitual que el IRA siguiera a la ocupación y no al revés, a pesar de que tanto la prensa como el BIRA pretendieran dar una imagen distinta<sup>73</sup>.

¿Habría obtenido mayor éxito una reforma de abajo-arriba frente a la inoperancia de Ley de bases<sup>74</sup>? Una de las ventajas más importantes de este tipo de reforma era el hecho de contar con esta información y la flexibilidad de la que carecía la burocracia del IRA, dado que, en palabras de los propios asentados, “nadie sabe mejor que ellos (los campesinos), qué tierras deberían cultivarse, cómo deberían cultivarse y cuando había

---

<sup>72</sup> Ruiz Funes en el parlamento, en Ladrón de Guevara, 1993, 426.

<sup>73</sup> El Sol por ejemplo ofrece casi a diario información sobre asentamientos del IRA que parecen fruto de la acción gubernamental. Las únicas ocupaciones que cuentan con la presencia del ministro o del director del IRA serán de fincas cedidas por sus propietarios, y por tanto obtenidas antes de la ocupación. Es poco probable, como apunta Malefakis, que el gobierno estuviera controlando mejor los asentamientos a partir de junio (Malefakis, 1971, 436).

<sup>74</sup> Esta es la hipótesis, por ejemplo, de Robledo, 2014, 78, o Iriarte y Lana, 2016.

llegado el momento de labrarlas”<sup>75</sup>. Sin embargo, estas reformas no están exentas de problema. Por una parte, no resuelve el problema de financiación de los cultivadores pobres; en segundo lugar supone que no hay diferencias entre los campesinos con necesidades urgentes de tierra y los que contaban con mayor capacidad de movilización y, finalmente, la posibilidad de manipulación y conflictos era mucho mayor que en una reforma “desde arriba”.

Con respecto a la financiación, la rápida expansión de los asentamientos, en otoño de 1932, pero especialmente en primavera de 1936, supuso una fuerte presión sobre los recursos del IRA con vistas a la aportación de semillas, abonos y adelantos para el mantenimiento de asentados. En 1936, las cantidades aportadas por familia, 338 pesetas según el ministro de Agricultura, quedaban muy debajo de las cantidades que hubiesen sido necesarias, en torno a 1.032 pesetas para una familia sembrando una parcela de 5 hectáreas<sup>76</sup>. Esto explica tanto las numerosas quejas de falta de cumplimiento por parte del estado, como el abandono de tierras por parte de numerosos colonos<sup>77</sup>. Ni el IRA ni las organizaciones locales estaban en condiciones de sustituir a tan corto plazo los canales tradicionales de financiación de la actividad y la comercialización, y que se hallaban en manos de propietarios, grandes arrendatarios y asociaciones o cooperativas generalmente afines a estos mismos. La ley de 1932 asociaba precisamente la ocupación de tierras con los préstamos del estado supliendo esta carencia, pero el estado solo estaba capacitado para financiar experiencias limitadas que requerían una supervisión muy costosa<sup>78</sup>. El problema de crédito quedará resuelto durante las ocupaciones en plena Guerra Civil, al permitir la apropiación de la maquinaria, ganado, enseres y cosechas.

Mientras contamos con datos muy detallados sobre los asentados en las comunidades campesinas establecidas según la Ley de Bases, no sabemos mucho sobre los invasores en las diferentes oleadas<sup>79</sup>. En cualquier caso, la definición de pobreza a través

---

<sup>75</sup> En Sepúlveda, 2003, p. 229-230. La preferencia de los asentados por las tierras que se hallaban cerca de los pueblos en Ladrón de Guevara, 1993, 419.

<sup>76</sup> Es el resultado de sumar el gasto en semillas y abono por hectárea (80,8 pesetas por hectárea según las estimaciones de los agrónomos en las dehesas de Badajoz) y el gasto de sostenimiento de una familia (627 pesetas de media para los asentamientos de campesinos en Badajoz que recibieron estas ayudas). Los gastos en inputs en el Archivo Histórico del IRA; el sostenimiento, Simpson y Carmona, 2017, apéndice 1. Malefakis ofrece una cifra algo superior, unas 1.500 pesetas (1971, 439, nota 70).

<sup>77</sup> Malefakis, 1971, 439.

<sup>78</sup> Con dificultad de todas formas, ya que se prefiere minimizar las entregas eligiendo candidatos con capital de explotación (Simpson y Carmona, 2017).

<sup>79</sup> Por ejemplo Carmona y Simpson 2016. No hay datos sobre las características de los ocupantes en Riesco, 2006, Espinoza, 2007, o Ladrón de Guevara, 1993.

de indicadores resulta siempre difícil, y cualquier criterio usado siempre acaba siendo excluyente: por ejemplo, la prioridad dada a las familias más numerosas, según el desarrollo de la Ley de Bases para asentar a los colonos, excluía a los más jóvenes de cualquier posibilidad de acceso a corto o medio plazo<sup>80</sup>. Con respecto a los invasores, la única característica que parece repetirse en los diferentes estudios es el hecho de formar parte o estar cerca del sindicato socialista, un elemento bastante probable dado que estos fueron probablemente víctima de desahucios durante los años anteriores, y por que la propia FNTT admitió que fue la principal coordinadora de las invasiones, probablemente con sus propios afiliados, y posiblemente apoyados por los ayuntamientos<sup>81</sup>. Pero ello proporciona poca información sobre las características sociales, como sí hace el Censo campesino por ejemplo, y existen evidencias de que en muchos casos no se trataba necesariamente de los grupos más pobres de la localidad, ni de que no contaran con acceso a otras tierras, en arrendamiento o propiedad<sup>82</sup>.

### [CUADRO 3]

Las reformas desde abajo generan otro tipo de problema como es la enorme desigualdad de recursos agrarios entre los distintos pueblos. El cuadro 3 muestra como en el caso de dos partidos judiciales en Badajoz y Ciudad Real, las diferencias en la cantidad y calidad de las tierras disponibles por habitante y municipio (y que mide bien el líquido imponible), podían variar desde un mínimo del 10% con respecto a la media del partido judicial de Jerez de los Caballeros, al 248 % en otro municipio cercano, una ratio de 1:25. Hasta este momento, tanto los grandes propietarios como los arrendatarios no discriminaban a los colonos o jornaleros según su localidad de procedencia, lo que explica la presencia habitual de forasteros, e incluso los asentamientos campesinos organizados por el IRA estaban abiertos a la población de los pueblos limítrofes más cercanos<sup>83</sup>. Pero una vez reconocidos los derechos de ocupación del ‘pueblo’, o población local, y dada la escasez de tierras, compensar los ajustes de población usando los recursos de los pueblos limítrofes habría resultado políticamente mucho más difícil. Los problemas generados por la Ley de términos municipales en 1931 y 1932, y los habituales conflictos intermunicipales sobre los recursos nos puede dar una idea de los potenciales efectos de este tipo de

---

<sup>80</sup> Sobre las condiciones de elegibilidad en las comunidades campesinas, véase Simpson y Carmona, 2017.

<sup>81</sup> Malefakis, 1971; Ladrón de Guevara, 1993, 410-12; La exclusión de no socialistas en Ladrón de Guevara, 1993, 424. Riesco, 2006, menciona la sistemática exclusión de los trabajadores anarquistas.

<sup>82</sup> Carmona y Simpson, 2016 en el caso extremeño.

<sup>83</sup> los pueblos ‘sin término’, que designan los pueblos con pocas tierras que rodeaban amplios términos municipales.

movimientos locales, en las forma de expulsiones de colonos y jornaleros forasteros<sup>84</sup>. La frustrada ley de rescate de comunales habría tenido sin duda efectos muy similares, en la medida en que los recursos de titularidad comunal estaban reservados exclusivamente a los miembros de la comunidad y habría debilitado los derechos de los cultivadores de otros pueblos<sup>85</sup>.

#### [CUADRO 4]

La amplitud de las ocupaciones de tierra, especialmente durante el Frente Popular, no puede enmascarar el hecho de que no dejaba de ser un movimiento minoritario en el que solo participaba una fracción de la población rural de las áreas latifundistas, a pesar de que un 80% de ésta no disponía de tierras en propiedad suficientes. De hecho, si el censo campesino puesto en marcha en 1932 pone de evidencia la enorme cantidad de campesinos pobres o aspirantes a recibir tierras, también nos dice indirectamente que un número considerable de agricultores, o bien contaban con ingresos excesivos para ser elegibles, o bien no deseaban inscribirse. Así, la población que no estaba inscrita en el censo campesino, ni formaba parte del grupo de los grandes propietarios alcanzaba el 42 % de la población activa, frente a un 57 % de inscritos en el censo en las zonas latifundistas (cuadro 4). Sin embargo, ni siquiera todos los campesinos pobres participaron en las ocupaciones, incluso en Extremadura donde solo participó el 45% del censo campesino, con cifras todavía más bajas en la región manchega. Estas cifras coinciden de hecho con el porcentaje de afiliados al sindicato socialista, que oscila entre el 10 y el 23 % de la población activa agraria en las provincias latifundistas (entre un 14 y un 50 % del censo campesino), un número suficientemente elevado para organizar acciones masivas, pero demasiado pequeño para representar a toda la sociedad rural<sup>86</sup>. Los sindicatos socialistas coexistían además con otro tipo de organizaciones rurales tales como cooperativas agrícolas, sociedades o asociaciones de cultivadores, la mayoría afiliadas a las federaciones católicas, y que alcanzaba entre un 6 y un 18 % de la población activa en las provincias con las mayores invasiones (penúltima columna del cuadro 4). De hecho, si partimos de la hipótesis de que la mayoría de estos cooperativistas o societarios se encontraban especialmente entre los no inscritos en el censo campesino, las tasas de movilización de

---

<sup>84</sup> Carmona y Simpson, 2016; González de Molina y Ortega, 2000 y Pitt Rivers (1954) sobre la frecuencia de los conflictos intercomunales.

<sup>85</sup> Este problema es ignorado en trabajos más recientes sobre los rescates de comunales, como en Iriarte y Lana, 2016, o Robledo, 2012b. Los bienes comunales como recursos de propiedad colectiva ‘exclusiva’ de los que tienen derecho a utilizarlos en Ostrom, 1990, 30-32.

<sup>86</sup> No hemos tenido en cuenta las cifras de la CNT al no disponer de datos específicos de afiliación del sector agrario.

este grupo alcanzaba una media de 20%, superando el 45 % en las provincias extremeñas. Estos resultados coinciden con el hecho de que los votos obtenidos por el Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 en las zonas rurales latifundistas fueran relativamente decepcionantes, ya que a pesar de incluir en su programa un apoyo a una reforma agraria más radical, y a la derogación de la legislación aprobada por el gobierno conservador, no logró superar a los derechistas en la mitad de las provincias latifundistas<sup>87</sup>.

Así, en un entorno políticamente más polarizado de lo que podrían sugerir las cifras de concentración de la propiedad, la reforma agraria de abajo-arriba expresadas por las invasiones u ocupaciones de tierra, se vio envuelta en numerosos conflictos locales incluso a pesar de la relativamente escasa superficie ocupada<sup>88</sup>. Los numerosos casos descritos por la literatura indican que la ocupación suponía a menudo la expulsión indirecta de otros cultivadores, un claro indicador de la escasez de tierras fértiles y accesibles<sup>89</sup>. De esta forma, las invasiones y posterior formalización de estas por el IRA, no solo amenazaban los derechos de propiedad de los grandes terratenientes o los intereses de los grandes ganaderos, sino también la continuidad de estos pequeños y medianos cultivadores<sup>90</sup>. Cualquier incremento posterior de las áreas ocupadas por los nuevos ocupantes en asentamientos previstos en el futuro por el IRA (sin duda durante el siguiente barbecho de otoño de 1936) o la puesta en ejecución de la recuperación de los bienes comunales habría requerido la expulsión de un número creciente de cultivadores y un incremento de los conflictos.

## 5. Conclusiones

---

<sup>87</sup> Los resultados electorales provinciales, muestran que en 6 de las 13 provincias donde se realiza la reforma agraria triunfan las derechas, y otras 2 están prácticamente empatados. Los resultados obtenidos en *El Sol*. El triunfo de la derecha en Ciudad Real en Ladrón, 1993, 390. El desafecto de los arrendatarios y pequeños propietarios se pudo producir en otras áreas de latifundio también por el incremento del coste de la mano de obra. Véase Cobo 2013, para Jaén.

<sup>88</sup> Contamos con excelentes trabajos monográficos sobre tres provincias en este periodo: Espinosa, 2007, para Badajoz; Riesco, 2006, para el caso cacereño; y Ladrón de Guevara, 1993, para Ciudad Real; en Carmona y Simpson 2016 se describe el modelo de invasiones en las dehesas.

<sup>89</sup> Carmona y Simpson, 2016, Riesco, 2006, 145-47 y 303-10, Espinosa, 2007, 152-237 y Ladrón de Guevara, 1993, 422. En el contexto de una provincia andaluza, véase Cobo, 2013.

<sup>90</sup> La razón más importante que explica la facilidad para sustituir unos cultivadores por otros en este tipo de latifundios era la ausencia de cultivo continuo y por tanto la brevedad de los contratos de arrendamiento o aparcería. Los cultivadores que no contaban con contratos permanentes dependen de los propietarios, que en 1936 podían ser, bien los grandes terratenientes tradicionales, bien el IRA en sus comunidades campesinas, los ayuntamientos en las tierras comunales o, desde marzo 1936, las organizaciones que ocupaban las tierras con el visto bueno del IRA.

Este artículo, al poner la reforma agraria española de los años treinta en el contexto de las reformas agrarias del periodo de entreguerras, pone de manifiesto los enormes obstáculos que implicaba una redistribución de tierras de gran envergadura. El triunfo electoral republicano, la demanda de soluciones al problema agrario por parte de todos los partidos políticos y de la opinión pública, y el ejemplo de los demás países no resultaron suficientes para garantizar su éxito. La puesta en práctica de la reforma agraria en España se encontró así con cuatro importantes problemas. El primero es que el hecho de no haber participado en la Primera Guerra Mundial explica que, ni el estado se viera obligado a incrementar su capacidad de intervención en la economía, ni las élites terratenientes experimentaran una disminución de su poder económico como el resto de los países participantes. El segundo aspecto es el enorme desafío que supone para un estado modificar completamente la organización agrícola de una parte considerable del país, un aspecto que tanto los contemporáneos como los historiadores actuales han tendido a infravalorar. Además, el hecho de que buena parte de la tierra de las zonas latifundistas fuera de secano, al hacer inviable a largo plazo la parcelación, obligaba a la puesta en marcha de sistemas colectivos que entraba en conflicto con los sistemas cooperativos ya existentes o con las propias tradiciones locales. En tercer lugar, la falta de tierras suficientes para redistribuir sin debilitar los derechos previos de otros cultivadores. Finalmente, el caso español pone de relieve la dificultad de acometer una reforma agraria en un sistema democrático. Por una parte, los resultados electorales están lejos de mostrar el apoyo de la población rural a la reforma, incluso en las zonas de latifundio y, por otro, el aumento de la conflictividad rural advierte de las consecuencias de otorgar mayor protagonismo a la población local en unas comunidades muy polarizadas políticamente.

## **BIBLIOGRAFIA**

Acemoglu Daron y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail*, New York, Crown Publishers.

Albertus, Michael and Víctor Menaldo (2013), “Gaming Democracy: Elite Dominance during Transition and the Prospects for Redistribution”, *British Journal of Political Science*, 44, 575-603.

Alvarez Robles, Antonio (1932), *La reforma agraria española*, Palencia.

Argente, Baldomero (1924), *La Reforma Agraria*, Madrid.

Aznar, Severino (1930), *Despoblación y colonización*, Barcelona, Labor.



- Brassley, Paul (2010), 'Land reform and reallocation in interwar Europe', in Congost & Santos (eds.), *Contexts of Property in Europe*, Brepols, 145-164.
- Broadberry, Stephen & Klein (2011), Aggregate And Per Capita GDP in Europe, 1870-2000: Continental, Regional And National Data With Changing Boundaries, WP.
- Broadberry, Stephen and Mark Harrison (2005), *The Economics of World War I*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carmona, Juan y James Simpson (2015), "Organización y funcionamiento de los asentamientos de la Reforma Agraria. La comunidad campesina de La Pulgosa en Badajoz, 1933-1941", *Revista de Estudios Extremeños*, 71, 105, 128.
- Carmona, Juan y James Simpson (2016), "Campesinos unidos o divididos? La acción colectiva y la revolución social de los yunteros durante la Segunda República en España (1931-1936)", *Historia social*, 85, 123-144.
- Carrión, Pascual (1932), *Los latifundios en España*, Madrid, Gráficas reunidas
- Carrión, Pascual, J. Lozano y A. Las Heras (1934), *Algunos aspectos de la Reforma Agraria*, Madrid, Ateneo de Madrid.
- Castro, Cristóbal de (1931), *Al servicio de los campesinos. Hombres sin tierras, tierras sin hombres. La nueva política agraria. Ensayo sobre la reforma agraria en Europa y su aplicación en Europa*. Madrid, Javier Morata
- Cobo, Francisco (2013), "La cuestión agraria y las luchas campesinas en la II República, 1931-1936", *Hispania Nova*, 11.
- Coloma, Jesús (1928), *El problema social de la tierra*, Madrid, Biblioteca Marvá.
- Consejo Superior Bancario (1933), *Informe del Consejo Superior Bancario sobre el proyecto de ley de bases para la constitución del Banco Nacional Agrario*, Madrid, Palomeque.
- Corrionero Salinero (1986), El censo de campesinos. La jerarquización del proletariado rural, *Studia Storica*, 4, 181-203.
- Díaz del Moral (1938 [1967]), *Las reformas agrarias europeas de la Posguerra, 1918-1929*, Madrid, Revista de derecho privado.
- Espinosa, Francisco (2007), *La primavera del Frente Popular. Los campesinos de Badajoz y el origen de la Guerra Civil (marzo-julio de 1936)*, Barcelona, Crítica.
- Giordano, Christian (2001), "Réformes agraires et tensions ethniques en Europe centrale et orientale », *Études rurales*, nº 159-160, 205-228.
- González-Blanco, Pedro (1931), *La tierra de España y la Reforma Agraria*, Valencia.
- Granados, Mariano (1932), *La reforma agraria en Europa y el proyecto español. Los métodos y resultados*. Madrid, Editorial Castro.

Griffin, Khan e Ickowitz (2002). "Poverty and the distribution of land", *Journal of Agrarian Change*, 279-330.

Guinnane, Timothy and Ronald Miller (1997), "The limits to land reform: the land acts in Ireland, 1870-1909", *Economic Development and Cultural Change*, 45, 591-612.

Iriarte, Iñaki, y José Miguel Lana, (2016), "Struggles over the right to common lands in the Spanish countryside, 1931-1936" en Congost, Gelman y Rui Santos (eds), *Property Rights in Land*, Routledge., pp. 132-153.

Kirk, Dudley (1946), *Europe's population in the interwar years*, League of Nations.

Ladrón de Guevara, M<sup>a</sup> Paz (1993), *La esperanza republicana. Reforma agraria y conflicto campesino en la provincia de Ciudad Real (1931-1939)*, Ciudad Real, Biblioteca de autores y temas manchegos.

Lera de Isla, Angel (1934), *El fracaso de la reforma agraria*, Madrid, Índice.

Lipton, Michael (2009), *Land Reform in Developing Countries. Property rights and property wrongs*, London, Routledge.

Malefakis, Edward (1971), *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel.

Marichalar, Luis (1931), *La reforma agraria en España*, Madrid, Imp. M. Minuesa de los Ríos.

Mitchell (2007), *International historical statistics: Europe, 1750-2005*. Palgrave

Moore, Wilbert (1945), *Economic Demography of Eastern and Southern Europe*, Geneva, League of Nations.

Naredo, José Manuel y Manuel González de Molina (2000), "Reforma agraria y desarrollo económico en la Andalucía del siglo XX", en *La Historia Andaluza a debate*. 88-116.

Offer, Avner (1991), *The First World War. An agrarian interpretation*, Oxford, OUP.

Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons*, Cambridge, Cambridge University Press.

Palerm, A. (1962). *Observaciones sobre la reforma agraria en Italia*. Washington: Panamericana.

Pan-Montojo, J. (2005). *Apostolado, profesión y tecnología. Una historia de los ingenieros agrónomos en España*. Madrid: B&H.

Peces-Barba, Gregorio (1932), *Ley de Reforma Agraria*, Madrid, Imprenta Valdecilla.

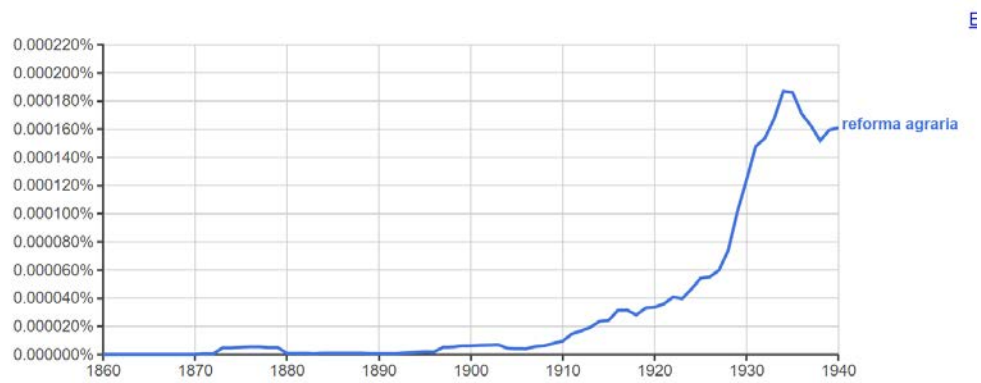
Prados de la Escosura, Leandro (2003), *El progreso económico de España*, Madrid, BBVA.

Preston, Paul (1978) *The coming of the Spanish Civil War: reform reaction and revolution in the Second Spanish Republic 1931-1936* Macmillan, London.

- Puchades Montou, J. (1933), *Por la verdad y la justicia en la Reforma Agraria Española*, Madrid, Ed. Puchades.
- Riesco, Sergio (2006), *La reforma agraria y los orígenes de la guerra Civil (1931-1940)*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Ríos, Fernando de (1925), *El problema agrario en España*, Ginebra.
- Robledo, Ricardo (1996), “Política y reforma agraria: de la Restauración a la II República (1868/74-1939)”, en García Sanz (coord.), *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*, Madrid, MAPA.
- Robledo, Ricardo (2007), “La cuestión agraria en España: de Canalejas a Vázquez Humasqué. 1902-1936”, *Áreas*, 26, 95-113.
- Robledo (2012a), “Los males del latifundismo. La hora de la reforma agraria’ en Viñas, ed. *En el combate por la historia. La República, la Guerra Civil, el franquismo*. Barcelona, Pasado y Presente, pp. 101-121.
- Robledo, Ricardo (2012b), “La expropiación agraria de la Segunda República (1931-1939)” en Salustiano de Dios (coord.) *Historia de la Propiedad: la expropiación*. U. Salamanca.
- Robledo, Ricardo (2014), “Sobre el fracaso de la reforma agraria andaluza en la II República” en M. González de Molina (Coord.), *La cuestión agraria en la historia de Andalucía. Nuevas perspectivas*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pp.61-96.
- Scott, James (1998), *Seeing like a State. How Certain Schemes to improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale U. Press.
- Sepúlveda, Rosa María (2003), “La primavera conflictiva de 1936 en Albacete”, en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 2, 221-240.
- Simpson, James y Juan Carmona (2017), “Two many workers or not enough land? The experience of land reform in Spain during the 1930s”, *Historia Agraria*. En prensa.
- Simpson, James y Juan Carmona (en preparación), “The Agrarian Origins of the Spanish Civil War”.
- Vazquez Humasqué, Adolfo (1931), *Mi proyecto de reforma agraria*, Madrid.
- Viñas y Mey, Carmelo (1933), *La reforma agraria en España en el siglo XIX*. Santiago de Compostela, El Eco Franciscano.
- Warriner, Doreen (1939), *Economics of peasant farming*, London, Frank Cass & Co Ltd.
- Wauters, Arthur (1931), *La Reforma Agraria en Europa*, Edit. España.

## CUADROS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. la reforma agraria en la literatura española.



Fuente: NGram, Google books.

**Cuadro 1: Algunos indicadores correspondientes a los países con reformas agrarias redistributivas en el periodo de entreguerras (hacia 1930).**

	Renta per capita (en \$) (hacia 1930)	pob activa agraria (hacia 1930)	tasas urbanizació n ***	productivida d agrícola por trabajador (1930)	analfa betismo > 10 años (en %)	minorías nacionales (1930-34) (en %) **	cambio s de fronter a	reforma agraria
Bulgaria	1405	75	21.4	47	31	15.5	sí	1921/24
Checoslovaquia	2918	33	47.8	105	4	33.5	sí *	1919
Estonia	n.a.	55	42.5	99	8	20.1	sí *	1919
Finlandia	2885	72	22.3	65	14	10	sí *	1920
Grecia	2135	51	42.5	50	41	18.7	sí	1917
Hungría	2537	51	42.5	78	9	7	sí	1920
Letonia	n.a.	53	34.6	111	19	26.8	sí *	1920
Lituania	n.a.	65	n.a.	73	33	19.8	sí *	1918/22
Polonia	2118	60	27.2	49	27	31.1	sí *	1921/25
Rumanía	1102	72	20.2	48	43	26.8	sí	1918/21
URSS	1426	78	32.8	39	50	47.1	sí	1918/22
Yugoslavia	1364	76	22.3	38	45	26	sí	1919
MEDIA	1988	62	32	67	27	24		
España	2724	43	48.5	105	32	0.3	no	1932/36
Italia	3241	49	51.9	73	22	2.7	sí	1919/21 1870/190
Irlanda	2823	60	35.5	93	2.5		no	9

**Fuentes:** Renta per capita: Broadberry and Klein (2011). Población activa: Kirk (1946), 211, España, Prados de la Escosura (2003), nota 314 y 209. Minorías nacionales: Kirk, 1946, table 17. Para Grecia se ha usado la cifra de refugiados de Asia Menor. La productividad agrícola basado en Moore, 1945; densidad de población, población activa agraria y analfabetismo basado en Kirk (1946), Apéndice II; Reforma agraria: Brassley, 2010 y Peces Barba, 1932.

\*países que obtienen su independencia.

\*\* La fuente hace referencia a las minorías lingüísticas, pero solo hemos tenido en cuenta las que expresan además diferencias nacionales.

\*\*\* los umbrales varían según los países entre 2.000 y 10.000 habitantes. Los datos de España corresponden a 1940.

**Cuadro 2. Diferencias entre los distintos tipos de reformas agrarias.**

		Proyecto Comisión Técnica	Ley de Bases	Invasiones	Circular 19 de mayo	Ley de rescate de comunales
año		1931	1932	1932 y 1936	1936	1936
Quién decide sobre	qué tierras	AY	IRA	OL	OL/AY	AY
	quiénes se asentarán	AY	IRA	OL	OL/AY	AY
	como se cultivarán	IRA	IRA	OL/IRA	OL/AY/IRA	AY
Fuente de legalización		IRA	IRA	IRA	IRA	IRA
Cumplimiento de las reglas		?	alto	bajo	bajo	?

**Notas:** basado en apéndice 1. AY: ayuntamientos; OL: organizaciones locales (asociaciones, sindicatos)

**Cuadro 3. Recursos por hogares agrícolas por término municipal en dos partidos judiciales.**

	líquido imponible. En 000' ptas	población 1930	liquido por habitante, en pesetas	indice liquido por habitante, media = 100
Barcarrota	652	7890	83	72
Jerez de los Caballeros	3730	15021	248	216
Oliva de Jerez	420	11262	37	32
Salvaleón	352	3679	96	83
Salvatierra de los Barros	360	4110	88	76
Valencia de Mumbuey	218	1965	111	96
Valle de Matamoros	30	1878	16	14
Valle de Santa Ana	35	3065	11	10
Zahinos	187	3062	61	53
<b>TOTAL Partido de Jerez (Badajoz)</b>	<b>5984</b>	<b>51932</b>	<b>115</b>	<b>100</b>
Alcoba	102	1011	101	146
Alcolea	140	2112	66	96
Anchuras	69	1449	48	69
Arroba	41	939	44	63
Fernancaballero	161	2258	71	103
Fontanarejo	35	803	44	63
Horcajo de los Montes	76	1310	58	84
Luciana	53	775	68	99
Malagón	397	8741	45	66
Navalpino	56	874	64	93
Navas de Estena	61	768	79	115
Picón	67	1125	60	86
Piedrabuena	298	5143	58	84
Porzuna	441	4897	90	131
Puebla de Don Rodrigo	162	1700	95	138
Retuerta de Bullarque	275	1372	200	290
<b>total Partido de Piedrabuena (Ciudad Real)</b>	<b>2434</b>	<b>35277</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

**Fuentes:** Carrión, 1932, pp. 110-112 y 177-180; Censo de población de 1930.

**Nota:** Las cifras de liquido imponible obtenidas en los pueblos de Ciudad Real no son realmente comparables con los de Badajoz al realizarse el catastro en diferentes fechas. Pero sí son comparables en cada partida judicial.

**Cuadro 4. La afiliación a sindicatos agrícolas y a la FNTT en las provincias latifundistas, 1932-34.**

	campesinos asentados bajo el Frente Popular	Pob activa agraria 1930	A) inscritos en el Censo campesino *	B) grandes propietarios **	C) activos agrarios no inscritos en el censo campesino ni grandes propietarios***	Porcentaje de A), B) y C) sobre la población activa agraria			afiliados a la FNTT en 1932			afiliados a sindicatos agrícolas en 1933		
						A)	B)	C)	total	% pob activa	% de A)	total	% pob activa	% C)
Badajoz	49809	160000	97398	2495	60107	61%	2%	38%	36673	23%	38%	28020	18%	47%
Cáceres	31338	105000	72997	729	31274	70%	1%	30%	20708	20%	28%	14500	14%	46%
Toledo Ciudad Real	10153	114000	na	895	na	na	na	na	34447	30%		6766	6%	na
	6219	93000	48878	658	43464	53%	1%	47%	18278	20%	37%	9635	10%	22%
Córdoba	5300	134000	64141	1455	68404	48%	1%	51%	21003	16%	33%	2792	2%	4%
Salamanca	2570	70000	43414	643	25943	62%	1%	37%	8008	11%	18%	4358	6%	17%
Sevilla	2070	141000	69397	2344	69259	49%	2%	49%	15397	11%	22%	4897	3%	7%
Huelva	1849	65009	30311	157	34541	47%	0%	53%	9191	14%	30%	7799	12%	23%
Albacete	1794	54000	35453	579	17968	66%	1%	33%	11317	21%	32%	7050	13%	39%
Cádiz	1626	51854	36123	802	14929	70%	2%	29%	5169	10%	14%	2486	5%	17%
Jaén	693	149000	65262	1257	82481	44%	1%	55%	32633	22%	50%	3560	2%	4%
Granada	195	140890	na	1320	na	na	na	na	10184	7%		22410	16%	na
Málaga	0	119000	na	537	na	na	na	na	21120	18%		3821	3%	na
total	113616	1396753	563374	13871	448370	57%	1%	42%	244128	17%	30%	118094	8%	23%

**Fuentes:** Campesinos asentados en Malefakis, 1971, cuadro 37. Censo campesino en Espinoza et alii, 2007; Población activa agraria en Simpson 1994; afiliados a la FNTT en FNTT (1933), p. 323; Afiliados a los sindicatos y organizaciones agrícolas en Censo, 1932, 393. Los porcentajes del total con promedios de los porcentajes provinciales.

\* Con el fin de tener en cuenta el hecho de que no todos los pueblos formaron censos campesinos, hemos extrapolado los porcentajes de cada provincia a los municipios sin censo, usando los datos de Espinoza et alii.

\*\*El número de grandes propietarios de más de 250 hectáreas según Carrion, 1932. Los de Cáceres y Salamanca están subestimados por no contar con catastros completos.

\*\*\*La columna C) es la diferencia entre la población activa agraria y las columnas A) y B).



**Apéndice 1. Las cinco reformas agrarias redistributivas, 1931-1936.**

	Proyecto Comisión técnica (1931)	Ley de Bases (1932)	Invasiones (formalizados por decretos de intensificación de cultivos de 1932 y de 20 de marzo 1936)	Decretos 19 de mayo 1936	Ley de Rescate comunal (julio 1936)
<b>¿Qué tierras?</b>	Por encima de un umbral de tamaño o renta. Solo 14 provincias latifundistas.	Por encima de un umbral de tamaño o renta / tierra arrendada > 12 años / antiguos señorios / bienes Grandeza. 14 provincias, pero excepciones.	Tierras sin cultivar en latifundios > cierto tamaño y cerca del pueblo. 14 provincias. La ocupación es parcial.	Idem ley de bases 1932.	“Despojos”, especialmente fincas grandes. Todo el país.
<b>¿Para quién?</b>	Censo campesino, organizado por Junta local. Requisitos similar a ley de bases 32.	Censo campesino, según criterios fijados por el IRA (por debajo de un umbral fiscal). El IRA puede asentar población de otras localidades.	Censo campesino u otros. Supervisión es nominal. Población principalmente de la misma localidad.	El ayuntamiento decide el interés social, pero requiere supervisión técnica del IRA.	Población local según decisión población local/ayuntamiento
<b>¿Como se cultivarán?</b>	Idem Ley de Bases	Comunidades campesinas temporales controladas por el IRA. Asociaciones y sociedades obreras; campesinos individuales en parcelas. (base 12)	Parcelas. Temporal solo una o dos cosechas en secano.	Idem Ley de bases, pero solo se ocupa la finca parcialmente.	Suertes individuales el cultivo; aprovechamiento colectivo los pastos. Reparto temporal.
<b>¿Quién tiene la iniciativa?</b>	El IRA redistribuye un asentables por municipio. La junta local elige las tierras y además puede proponer la ocupación por utilidad social tras aceptación del IRA	El IRA redistribuye el cupo anual y por municipios pero es la Junta provincial la que elige la tierra.	Invasiones simultáneas de cultivadores en grupos grandes. Organizadas por FNTT en marzo 1936. Eligen las tierras.	El municipio reclama las fincas que deben ser ocupadas temporalmente	Iniciativa del ayuntamiento o sociedades obreras (especialmente FNTT).
<b>Requisitos de legitimación formal.</b>	No hay inventario. Las juntas locales determinan las fincas, dado que es suficiente con los umbrales locales.	Inventario a nivel nacional, con derecho a recurso e indemnización; un agrónomo debe hacer un plan que debe ser aprobado por IRA. No hay intervención local.	Supervisión técnica ex post. Depende fuerza ayuntamiento y sociedades obreras. El IRA registra fincas para garantizar el derecho de los ocupantes.	El IRA a través de técnicos comprueba la urgencia social y si las tierras son adecuadas.	Reclamación, con supervisión del IRA. Requiere documentos legales y registros.
<b>¿Derechos de los cultivadores salientes?</b>	El arrendatario actual puede conservar sus tierras por debajo de 30 has en secano y 5 en regadío.	Sólo si forman parte del censo campesino. Cuando contratos > 6 años conservan las tierras por debajo de 20has, pero a censo reservativo.	La ocupación es parcial, coexisten con los cultivadores anteriores pero puede generar conflictos.	Depende de si la ocupación es parcial o completa. .	pendiente de desarrollar
<b>Realizaciones</b>	Solo a nivel de proyecto	Si, tierras de la grandeza. Pero no según dimensiones.	Sí. 100.000 has. en 1932 y 572.000 en 1936	Parcial. Solo reclamaciones.	Parcial. Solo reclamaciones

mecanismos de *arriba-abajo*

mecanismos de *abajo-arriba*